Supplemento straordinario alla «Gazzetta Ufficiale» n. 137 del 15 giugno 1987 - Serie generale

Spedizione in abbonamento postale - Gruppo I (70%)

GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA **Roma - Lunedì, 15 giugno 1987** SI PUBBLICA NEL POMERIGGIO DI TUTTI I GIORNI MENO I FESTIVI

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA 70 - 00100 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - LIBRERIA DELLO STATO - PIAZZA G. VERDI 10 - 00100 ROMA - CENTRALINO 85081

N. 17

MINISTERO DELL'AGRICOLTURA E DELLE FORESTE

Primo aggiornamento del programma quadro del piano agricolo nazionale 1986-90. — Documento delle priorità e delle coerenze pluriennali.

(Approvato dal Comitato interministeriale per la programmazione economica - CIPE - il 23 aprile 1987).

DISPOSIZIONI E COMUNICATI

MINISTERO DELL'AGRICOLTURA E DELLE FORESTE

PRIMO AGGIORNAMENTO DEL PROGRAMMA QUADRO DEL PIANO AGRICOLO NAZIONALE 1986-90 DOCUMENTO DELLE PRIORITÀ E DELLE COERENZE PLURIENNALI

(Approvato dal Comitato interministeriale per la programmazione economica CIPE - il 23 aprile 1987)

SOMMARIO

PRIMO AGGIORNAMENTO DEL PROGRAMMA QUADRO DEL PIANO AGRICOLO NAZIONALE 1986-90 DOCUMENTO DELLE PRIORITÀ E DELLE COERENZE PLURIENNALI

1. Il Piano Agricolo Nazionale, approvato dal Comitato Interministeriale per la politica agricola e alimentare (CIPAA) il 1° agosto 1985, ha come sua caratteristica intrinseca quella di essere un piano flessibile e scorrevole.
Tale caratteristica è giustificata dalla necessità di adattare le indicazioni previsive e programmatiche, formulate per un arco di medio periodo, alla evoluzione delle condizioni economiche oggettive e di tener conto del progresso delle azioni di piano. Mantiene, quindi, piena validità quanto asserito al paragrafo 16 del programma-quadro. Lo si riporta testualmente: "In ragione della sua durata, il Piano deve avere caratteristiche di scorrevolezza e flessibilità. Sarà indispensabile, e se ne indicheranno le procedure, un'azione di verifica e aggiornamento con periodicità annuale. Le variabili di mercato, le variabili esterne legate alle decisioni in sede CEE, le variabili infine inerenti all'evolversi del quadro economico italiano, ancora lontano da una condizione di crescita stabile, dovranno essere assunte anno per anno quali elementi oggettivi di aggiornamento. Correlativamente sarà valutata la risposta del sistema agricolo, anche con riferimento specifico alla efficacia delle azioni previste dal Piano. Sarà necessaria un'azione costante di monitoraggio, per misurare la risposta del settore agricolo alle determinazioni del Piano".

2. Le regole di aggiornamento del Piano sono state espressamente fissate dalla legge 8 novembre 1986, n.752 (legge pluriennale per l'attuazione di interventi programmati in agricoltura), che costituisce la più importante delle determinazioni legislative originate dal Piano Agricolo Nazionale.
La legge 752, all'articolo 2, comma 2, dispone che, con la procedura CIPE e su proposta del Ministro dell'Agricoltura, il programma-quadro del Piano Agricolo Nazionale è aggiornato entro il 30 novembre di ciascun anno. Il fatto che la legge 752 sia entrata in vigore a ridosso della scadenza annuale prevista, ha reso impossibile l'aggiornamento 1986.
Permane tuttavia l'esigenza di un primo adeguamento delle previsioni del Piano. Tale esigenza si collega, in particolare, alla necessità di assegnare all'esercizio di allocazione di risorse finanziarie per il 1987, secondo la cadenza temporale prevista dalla legge 752, un aggiornato quadro di riferimento programmatico.

3. Entro il novembre 1987, si procederà ad una revisione di maggior respiro, tale da includere, ad esempio, una ripresa aggiornata degli elementi statistici e delle schede di prodotto che compongono la parte del programma-quadro dedicata alle azioni verticali. Questa revisione sarà avvalorata anche dall'approvazione, prevista per i prossimi mesi, di un certo numero di piani di settore e di direttive di coordinamento.

4. Il presente primo aggiornamento ha, invece, una portata più circoscritta e si dirige ad un obiettivo più mirato.
Intervenuta la legge pluriennale che comporta, in particolare, un ventaglio di azioni orizzontali confluenti in una ordinata politica dei fattori, si impone una specifica necessità di ordine programmatorio. E' necessario avere un documento delle priorità e delle coerenze pluriennali.

Il presente primo aggiornamento costituisce, quindi, una tavola delle linee guida a cui si ispireranno le determinazioni applicative e le congiunte decisioni di spesa affidate al CIPE per il 1987, ma con indispensabile proiezione e continuità con gli anni seguenti del quinquennio.
Rappresenta, inoltre, la chiave di lettura delle scelte concrete di programma, destinate a riflettersi nelle definizioni di spesa relative alle dodici azioni orizzontali definite dall'articolo 4 della legge pluriennale ed ulteriormente specificate, in termini non tuttavia esaustivi, dalla delibera CIPE del 17 dicembre 1986.
Contro il rischio di applicazioni puntiformi e perciò dispersive, garantisce infine le coerenze e sinergie connaturate ad una politica di piano.

5. L'arco di copertura programmatica del presente documento include: le azioni di competenza delle regioni, le azioni di residua competenza dello Stato, le azioni cofinanziate da Stato e regioni, secondo la nuova originale formula introdotta dalla citata delibera del CIPE del dicembre 1986.

6. Le sopra indicate finalità prevalenti non assorbono, tuttavia, questo primo esercizio di revisione del PAN.
L'occasione è importante, a due anni di distanza dal momento della elaborazione del programma-quadro del Piano Agricolo Nazionale, per una rifocalizzazione delle linee guida delle azioni comunitarie, inscindibile complemento delle azioni nazionali.
L'occasione è importante, anche, per una verifica delle tendenze del quadro internazionale, comunitario e nazionale assunte come premessa logica del programma-quadro. L'evoluzione avutasi nel corso degli ultimi due anni, infatti, ha confermato pienamente i tratti fondamentali dell'analisi compiuta, ma si sono accentuate e rese più evidenti alcune connotazioni di fondo e ne sono affiorate altre nuove.

IL QUADRO INTERNAZIONALE

7. Il sistema degli scambi di prodotti agro-alimentari a livello mondiale è stato soggetto, negli ultimi anni, ad una serie di tensioni crescenti e di mutazioni, in connessione con la differente dinamica dei consumi e delle produzioni nelle aree economicamente più avanzate, con la rilevante crescita di produttività dell'agricoltura in diverse delle aree più popolose e con la impossibilità di tradurre la domanda potenziale in domanda solvibile in altre, con la maggiore capacità di penetrazione commerciale di alcuni paesi caratterizzati da bassi costi di produzione, con l'alterna evoluzione dei rapporti di cambio fra le monete.
Gli scenari prospettati dai principali organismi internazionali prevedono, in assenza di deviazioni di rotta, un degrado continuo della situazione e una spirale crescente di "guerre commerciali", con impatto anche sugli altri comparti dell'economia.

Si sta diffondendo, di conseguenza, la coscienza della ineluttabilità di un complesso processo negoziale, che porti ad un riaggiustamento dell'offerta rispetto alla domanda a livello mondiale.

8. Una lettura della mappa del commercio internazionale, basata sugli scambi di prodotti agro-alimentari fra aree sviluppate e resto del mondo (paesi in via di sviluppo, petroliferi e non; paesi ad economia centralizzata), mette in luce alcuni trends di medio periodo.
Rimane sostanzialmente costante, secondo le stime GATT, la quota di scambi interna alle aree sviluppate, pari nel 1985 al 42% degli scambi globali e rimane assestata su bassi livelli la quota di scambi esterna alle aree sviluppate, pari nel 1985 al 17,1%.
Cresce, invece, l'importanza dei flussi dalle aree sviluppate verso il resto del mondo, passando dal 16,7% del 1979 al 19,7% del 1985, dopo aver toccato la punta massima del 22% nel 1982; decresce, specularmente, l'importanza dei flussi in senso opposto, passando dal 24,3% del 1979 al 20,2% del 1985, dopo aver toccato la punta minima del 17,3% nel 1982.

9. Una lettura della mappa del commercio internazionale più fine, per paesi o aggregati di paesi, evidenzia mutazioni di consistenza maggiore.

Gli Stati Uniti, tradizionalmente principale paese esportatore netto di prodotti agro-alimentari del mondo, vedono passare la loro quota sull'export complessivo internazionale dal 16,8% del 1979 e dal 18,6% del 1981 al 13,9% del 1985 e il loro surplus dai 14,2 miliardi di dollari del 1979 e dai 20,8 del 1981 ai 2,4 miliardi di dollari del 1985. La Comunità Europea, tradizionalmente principale area importatrice netta del mondo, pur mantenendo circa immutata la sua quota di penetrazione, vede scendere il deficit da 20,4 a 11,7 miliardi di dollari: assume anzi, in diversi comparti, una crescente posizione di esportatrice netta.

Il Giappone prende il posto della Comunità come principale importatore netto del mondo, con un deficit circa costante negli ultimi anni e pari nel 1985 a 16,3 miliardi di dollari, seguito molto da vicino dall'Unione Sovietica.

Il gruppo dei tredici paesi autodenominatosi "Fair Traders Group", formato sia da paesi sviluppati (Canada, Australia, Nuova Zelanda) che da paesi in via di sviluppo o ad economia centralizzata (tra i quali Brasile, Argentina, Ungheria, Malaysia, Filippine e Indonesia), a sua volta, accresce di più di tre punti percentuali, fra il 1979 e il 1984, la propria quota di penetrazione, portandola, secondo dati FAO, ad oltre il 20%, e accresce di quasi 10 miliardi di dollari il proprio surplus.

10. Una lettura della mappa del commercio internazionale per classi di prodotti, infine, evidenzia una relativa stabilità, fra il 1973 e il 1985, della quota delle principali "filiere" (cerali, latte, ecc.); evidenzia anche, però secondo un recente studio dell'USDA, una crescita continua dei cosiddetti HVP's (high value products), ossia dei prodotti agricoli a più elevato valore unitario e/o dei prodotti che incorporano un certo grado di elaborazione industriale, ai danni delle LVC's (low value commodities).

11. La stazionarietà del valore in dollari e il basso tasso di crescita in volume del commercio internazionale agro-alimentare negli ultimi anni sono stati, in larga parte, una conseguenza degli elevati incrementi verificatisi nelle rese delle attività agricole, soprattutto in alcune aree che, per incremento di popolazione o per incremento di reddito, in connessione con l'incipiente sviluppo economico, avrebbero potuto costituire degli importanti punti di assorbimento dei surplus generati in altre aree a minor dinamica dei consumi o ad alta vocazione agricola.
A fronte dei tassi medi annui di crescita della produzione nell'ultimo decennio, secondo le stime FAO, inferiori all'1,5% negli Stati Uniti, compresi fra l'1,5 e il 2% nella Comunità e fra il 2 e il 2,5% in paesi sviluppati vocati, come il Canada e l'Australia, si sono verificati infatti tassi medi compresi fra il 3 e il 4% in paesi come il Brasile e l'India e superiori al 4% in paesi come l'Indonesia e la Cina, con una accelerazione nel quinquennio più recente.

12. Si sono attivati, di conseguenza, alcuni trends ben noti e già descritti nel programma-quadro. E' aumentata, per molti prodotti, la divaricazione fra offerta e domanda su scala mondiale, con il raggiungimento di livelli abnormi degli stocks (il riporto di fine campagna dei cereali è stimato quest'anno in 450 milioni di tonnellate, pari a 23 volte la produzione totale italiana di cereali); si sono inasprite le pratiche concorrenziali, molto al di là dei limiti "fisiologicamente" accettabili.

13. L'evoluzione della situazione ha comportato, nella maggior parte dei paesi industrializzati, costi sempre più elevati per le politiche agricole, a loro volta in larga parte responsabili dell'evoluzione stessa della situazione, per la capacità di attivare una offerta "artificiosa".
L'ampiezza dell'intervento pubblico nei vari paesi può essere valutata attraverso l'esame dei valori assunti dal parametro PSE (Producer Subsidy Equivalent), recentissimamente messo a punto dall'OCSE per rendere comparabili le varie forme di aiuto diretto e indiretto e valutare il loro impatto in rapporto al prezzo percepito dall'agricoltore.
Il PSE superava già il 30%, relativamente ad un insieme molto rappresentativo di prodotti, per la media dei paesi OCSE nel triennio 1979-1981 (assunto come periodo di valutazione), con valori superiori al 50% per il Giappone e i paesi nordici, al 40% per l'Austria e la Comunità Europea e al 20% per il Canada e con valori inferiori al 20% per gli Stati Uniti e la Nuova Zelanda e al 10% per l'Australia. Esso risulta sicuramente più elevato ora, con un incremento particolarmente sensibile per gli Stati Uniti (dove la spesa pubblica per l'agricoltura è aumentata, sempre secondo le stime OCSE, complessivamente di due terzi in termini reali).

14. Il profondo disordine del mercato agro-alimentare mondiale, dove il contenzioso fra aree sviluppate (Stati Uniti e Comunità in primo luogo) si intreccia con la spinta liberista dei paesi a più marcata vocazione agricola e con la richiesta di spazi dei paesi economicamente più deboli, da un lato, e i pesanti problemi budgetari legati agli incrementi strutturali di costo delle politiche

agricole, dall'altro, hanno portato, lo scorso anno, a importanti dichiarazioni sulle scelte di fondo delle politiche agricole a livello internazionale.

15. Il vertice economico di Tokyo dei sette paesi più industrializzati, tenutosi nel maggio del 1986, ha riconosciuto ufficialmente la responsabilità delle politiche di supporto, congiuntamente a fattori di sviluppo tecnologico e di mercato, nel determinare lo squilibrio fra offerta e domanda per molti prodotti agricoli e la necessità di una azione concertata per la rifocalizzazione delle politiche e per un aggiustamento dell'offerta alla domanda internazionale.

16. La dichiarazione conclusiva della conferenza ministeriale per il lancio dell' "Uruguay Round" nell'ambito del GATT, tenutosi nel settembre 1986, a sua volta, ha preso atto dell'urgenza di portare una maggiore disciplina e una maggiore prevedibilità negli scambi agricoli internazionali e ha incluso l'agricoltura fra i settori su cui si apre un negoziato, finalizzato ad una maggiore liberalizzazione e alla messa a punto di regole GATT più operative ed efficaci entro le quali inquadrare le misure dei singoli paesi direttamente o indirettamente incidenti sul sistema degli scambi.

17. La complessità del negoziato, per le profonde divergenze fra gli interessi in gioco e per i probabili legami con le parallele trattative in altri settori dell'economia, fa pensare a tempi lunghi per il raggiungimento di un accordo completo.
Risulta basilare, però, fin da ora, comprendere il carattere "storico" della svolta che si sta verificando e le sue implicazioni.
Al di là degli effetti di breve-medio termine derivanti da probabili accordi parziali durante lo svolgimento del negoziato (quale potrebbe essere il congelamento del tetto massimo delle spese di supporto all'agricoltura), lo scenario che si prospetta è di un progressivo spostamento della sede delle decisioni chiave di politica agricola, paragonabile come portata a quello avvenuto, nell'ambito "regionale" europeo, con il Trattato di Roma. Le scelte di politica comunitaria, in altri termini, perderanno progressivamente il carattere di sostanziale "indipendenza" che finora le aveva contraddistinte, così come trenta anni fa lo persero le scelte di politica nazionale con la nascita della Comunità.

18. La posizione della Comunità nel sistema di scambi internazionali è stata contraddistinta, come evidenziato nella descrizione del quadro mondiale, da una notevole contrazione del deficit agro-alimentare. Si è ridotta o cancellata la posizione deficitaria in diversi dei settori protetti, mentre in altri si è determinata una posizione vistosamente eccedentaria.
Nel 1985, ad esempio, secondo i dati Eurostat relativi alla Comunità a 12, il surplus nella filiera lattiero-casearia ha superato i 3 miliardi di ECU e il surplus nella filiera cerealicola è stato di poco inferiore, mentre si è verificato un sostanziale equilibrio per le carni e lo zucchero.
La situazione è rimasta invece profondamente deficitaria, oltrechè ovviamente nei settori ove non esiste produzione comunitaria, come quelli del caffè e della

frutta tropicale, anche nei settori ove la protezione comunitaria è più debole o più limitata merceologicamente, come quello degli oli di semi e, in misura minore, quello ortofrutticolo.
Sempre più elevata, infine, dopo l'entrata nella Comunità della Spagna e del Portogallo, è la rilevanza del commercio intracomunitario, che rappresenta più della metà del commercio fra aree sviluppate e poco meno di un quarto del commercio mondiale.

19. Il rafforzamento della posizione nel sistema degli scambi internazionali e il mantenimento di tassi di crescita della produzione agricola più elevati rispetto a quelli dei consumi interni, in un mercato mondiale stagnante, hanno comportato anche per la Comunità crescenti oneri finanziari e crescenti accumuli di stocks a carattere strutturale.
La spesa agricola, secondo le stime OCSE, è cresciuta di oltre un terzo in termini reali, fra il triennio 1979-1981 e il 1985.
Essa ha raggiunto, secondo i dati della Commissione, considerando la somma di FEOGA-Garanzia e di FEOGA-Orientamento, la cifra di 20,5 miliardi di ECU nel 1985 e di 22,9 miliardi di ECU (in termini budgetari) nel 1986.
Il valore complessivo degli stocks esistenti al 31 dicembre 1986, misurato in base al prezzo di acquisto, ammontava a 10,6 miliardi di ECU. Il valore di realizzo era stimato in 4,5 miliardi di ECU. La differenza pesa sul bilancio comunitario come posta di spesa, alla quale si aggiunge quella rappresentata dal costo annuo di stoccaggio, pari a 1,5 miliardi di ECU.

IL QUADRO NAZIONALE

20. In termini macroeconomici, l'agricoltura italiana ha risposto, nell'ultimo quinquennio, con una stagnazione della produzione alla stagnazione dei mercati e alla stagnazione dei prezzi, provocando un peggioramento dei nostri conti agro-alimentari con l'estero, nonostante la riduzione del tasso di crescita dei consumi alimentari finali nel frattempo verificatasi e l'andamento dell'industria alimentare, buono soprattutto se comparato a quello del complesso delle attività industriali.

21. La produzione finale dell'agricoltura, cresciuta mediamente dell'1,2% fra il 1969-71 e il 1974-76 e del 2,5% fra il 1974-76 e il 1979-81, è rimasta infatti nell'ultimo triennio 1984-1985 allo stesso livello del 1979-81.
I consumi alimentari finali delle famiglie, cresciuti mediamente dell'1,7% negli anni settanta, hanno ridotto il loro tasso medio annuo di crescita allo 0,9% nell'ultimo quinquennio; più elevato, anche se di difficile stima, rimane invece il tasso di crescita dei consumi nelle strutture di alimentazione collettiva (pari a poco meno di un settimo dei consumi complessivi).
L'industria alimentare ha sostanzialmente seguito l'andamento dei consumi, incrementando in media la propria produzione dell'1% all'anno nell'ultimo quinquennio, a fronte di un calo medio superiore allo 0,7% per l'industria nel suo complesso.

Il deficit agro-alimentare, riportatosi in termini reali nel 1984 sui livelli massimi raggiunti nel 1973, ha subìto un sostanzioso incremento nel 1985, assestandosi nel 1986, sia per la migliore annata agricola, che per il venir meno di un effetto di "gonfiamento contabile" verificatosi nell'anno precedente. Pur essendo stato l'impatto in termini monetari attenuato dall'andamento dei prezzi, è stata raggiunta la cifra ragguardevole di circa 12 mila miliardi.

22. La perdita di propulsione della produzione agricola deve costituire, nonostante il miglioramento sensibile verificatosi secondo le stime dell'ISTAT nel 1986, oggetto di attenta valutazione ai fini di una appropriata applicazione degli indirizzi fondamentali contenuti nel programma-quadro del Piano Agricolo Nazionale.
Si tratta di valutare, da un lato, le tendenze in atto nel sistema delle imprese agricole. Si tratta di valutare, dall'altro, le tendenze nelle condizioni al contorno, individuando i principali "fattori esterni di mutazione" destinati ad incidere sulla evoluzione delle attività agricole nel futuro prossimo e meno prossimo, nell'ambito dello scenario internazionale e comunitario delineato in precedenza.
Emergono, fra tali fattori, con influenza progressivamente crescente: i fattori relativi all'inserimento dell'agricoltura nel sistema economico, più specificatamente nel sistema agro-industriale; i fattori relativi ai rapporti dell'agricoltura con il territorio e con l'ambiente; i fattori, infine, in parte trasversali, relativi ai rapporti fra agricoltura, tecnologia e informazione.

23. Il sistema delle imprese agricole sta vivendo, in questi anni, un processo di ristrutturazione, meno ampio di quello dell'industria e più differenziato geograficamente, ma di portata non trascurabile.
Si assiste ad una "destrutturazione" delle imprese di dimensioni minori, soprattutto nelle aree del paese più sviluppate economicamente. Cresce l'importanza del lavoro part-time. Si sviluppa il fenomeno del "terzismo", esercitato da singoli agricoltori e da vere e proprie società di servizi. Cresce, in una certa misura, l'importanza dell'imprenditorialità femminile. Si estensivizzano, di conseguenza, le attività agricole, con effetti depressivi sui livelli produttivi, ma con un aumento nella capacità di gestire in modo flessibile le risorse umane e le risorse materiali di produzione.
Si assiste a situazioni di crisi in diverse grandi imprese capitalistiche (soprattutto nel comparto zootecnico), in taluni casi rese marginali dalla elevata rigidità della remunerazione delle risorse. Si assiste, invece, ad un rafforzamento delle imprese, al di sopra di una certa soglia dimensionale, con caratteristiche di aziende familiari o prevalentemente familiari: esse possono fruire contemporaneamente dei vantaggi offerti dalla scala e dalla maggiore flessibilità nella remunerazione delle risorse.

24. Questo processo di assestamento, a sua volta indotto dai cambiamenti dello scenario in cui l'agricoltura opera, concorre, insieme con i fattori già segnalati dal lato della domanda, a determinare la presente situazione, meno propulsiva nelle produzioni agricole.

Agevolare il processo di adattamento delle imprese agricole, in una visione più articolata rispetto al passato, deve essere considerato tra gli obiettivi primari di intervento, così come indicato del resto dal Piano Agricolo Nazionale. Ciò significa, nell'ambito degli interventi a carattere orizzontale previsti dalla legge 752 e degli interventi collegati al Regolamento comunitario 797 e finanziati dalla stessa legge, accrescere le condizioni di fluidità strutturale, razionalizzare e innovare i sistemi di produzione.

25. Accanto ai segnalati fattori strutturali interni al sistema delle imprese agricole, si collocano i fattori di mutazione esterni.
Tra questi emerge, in primo luogo, l'incorporarsi sempre più stretto del settore agricolo in un vero e proprio sistema agro-alimentare o agro-industriale.
La distanza fra agricoltura e domanda finale è in costante aumento, soprattutto nelle aree più avanzate del paese, per la crescita di importanza dei settori industriali intermedi, in modo particolare delle industrie alimentari. A tali settori si affiancano, entro il sistema, quello della distribuzione e quello del "catering".

26. L'industria alimentare, meno sviluppata e meno concentrata in Italia rispetto alla maggior parte dei paesi industrializzati, sta attraversando una fase di crescita e di trasformazione, destinata a proseguire lungo l'arco di validità del Piano.
La trasformazione riguarda sia la composizione settoriale che l'aspetto strutturale e risente profondamente del processo di internazionalizzazione dei mercati, in un complesso intreccio con le trasformazioni in atto nell'agricoltura e nella domanda finale.

27. Un secondo fattore esterno di mutazione risiede nei nuovi rapporti dell'agricoltura con il territorio e con l'ambiente.
L'utilizzo del territorio, in termini quantitativi e qualitativi, da parte dell'agricoltura è in fase evolutiva, sia sotto la pressione dei tradizionali fattori di natura economica e sociale che sotto l'impulso delle nuove esigenze ambientali.
Tende a ridursi, in generale, il territorio utilizzato dalla componente dell'agricoltura con finalità più strettamente e rigorosamente produttive. Gioca in questa direzione la crescente marginalizzazione delle aree meno vocate e meno attrezzate. Gioca in questa direzione il continuo effetto di erosione, soprattutto nelle zone più sviluppate, dovuto alla competizione con gli altri usi economici e con gli usi residenziali, nonchè, in dimensioni divenute non trascurabili, con gli usi ricreativi e per finalità ambientali. Gioca, invece, in modo compensativo, la migliore attrezzatura delle aree, conseguente alla introduzione della irrigazione e delle infrastrutture sia viarie che di altra natura.
Si allarga, ed i pubblici poteri ne devono essere consapevoli, il territorio in cui la permanenza dell'attività agricola o, in termini complementari, di quella forestale è resa necessaria da motivazioni sociali (mantenimento degli equilibri economici locali nelle zone depresse) e da motivazioni ambientali (mantenimento degli equilibri idrogeologici).

28. I problemi posti dalla salvaguardia dell'ambiente costituiscono un capitolo di crescente importanza e complessità.
Negli ultimi anni, infatti, l'agricoltura ha visto offuscata la sua immagine di attività ad alto valore ambientale, essendo stata posta in una situazione come di coimputata in alcune rilevanti situazioni di inquinamento (eutrofizzazione dei mari, atrazina, ecc.). L'orientamento non può essere che quello, in analogia con quanto sta avvenendo negli altri paesi industriali, di andare verso processi di produzione che, sfruttando le possibilità messe a disposizione dalla evoluzione tecnologica e dalle nuove conquiste della biotecnologia, siano in grado di conciliare le esigenze di produttività con le esigenze di rispetto dell'ambiente.

29. Il terzo rilevante fattore esterno di mutazione è rappresentato dai nuovi e più complessi rapporti tra agricoltura, tecnologia e informazione.
L'evoluzione tecnologica esercita una influenza a largo spettro sulle condizioni operative dell'agricoltura. Essa incide sulla strutturazione delle imprese agricole; influenza l'evoluzione dei consumi finali e delle filiere agro-alimentari; può rendere economica l'introduzione di nuove filiere agro-alimentari e agro-energetiche; è alla base del fenomeno della "disintegrazione verticale" della fase agricola e dello sviluppo di nuovi consumi intermedi utilizzati dalla produzione agricola; incide infine, come si è visto, sui rapporti dell'agricoltura con il territorio e con l'ambiente.
Analogamente può dirsi dell'informazione. Intesa nel senso più ampio della parola, l'informazione va assumendo una importanza basilare praticamente in tutti i settori. Nel comparto agricolo essa è destinata forse a risultare ancora più decisiva, per la grande dispersione del sistema delle imprese e, sul versante delle decisioni di politica agricola, per l'ampiezza del dominio decisionale dei pubblici poteri.

LE AZIONI COMUNITARIE

30. La crescente difficoltà di trovare copertura finanziaria alla spesa agricola e la necessità di fronteggiare e contenere la sua dinamica "esplosiva" hanno indotto la Comunità, a partire dal Consiglio Europeo di Stoccarda del giugno 1983 e soprattutto dalla "svolta" del 31 marzo 1984, ampiamente tenuta in considerazione nel programma-quadro del Piano Agricolo Nazionale, a perseguire un cambiamento delle linee guida della politica agricola.

31. Il continuo degrado della situazione dei mercati internazionali e il contenzioso quasi permanente con gli Stati Uniti negli ultimi anni hanno rafforzato questa linea di tendenza, che si è concretizzata in una serie di misure volte a contenere i tassi di crescita delle produzioni agricole, attraverso la riduzione del grado di garanzia ad esse accordato, o addirittura a ridurre i livelli produttivi, come nel caso del latte, attraverso l'applicazione di meccanismi di quota.

Il futuro prossimo non può che essere contraddistinto da un inasprimento nella direzione vista, tenendo conto da un lato della tendenza esistente, a livello microeconomico, di "neutralizzare" i cali nei livelli di protezione con incrementi delle rese (sfruttando le possibilità offerte dall'evoluzione tecnologica) e, dall'altro, degli appesantimenti budgetari connessi con l'entrata della Spagna e del Portogallo.

32. Le prospettive dell'Italia all'interno dello scenario internazionale e comunitario delineato presentano diversi elementi di criticità e di preoccupazione, derivanti sia dalla posizione di importatore netto che la contraddistingue, che dalla "diversità" delle agricolture che in essa convivono.
L'Italia non può permettersi, nel processo di riaggiustamento dei flussi mondiali di prodotti agro-alimentari, di aumentare in termini reali il proprio deficit, in una prospettiva di medio termine di possibile risalita dei prezzi energetici. Come paese grande trasformatore, che trova nel commercio internazionale la sorgente del proprio equilibrio economico, deve però perseguire questo obiettivo senza assumere posizioni marcatamente protezionistiche.
L'Italia, d'altra parte, ha una posizione negoziale strutturalmente più difficile di quella della maggior parte degli altri stati membri della Comunità, per il ventaglio di interessi diversificati che deve difendere. Ha infatti una agricoltura "continentale", economicamente molto importante; ha una agricoltura "mediterranea", che potrebbe espandersi sensibilmente con la progressiva disponibilità, nei prossimi anni, delle nuove aree irrigue del Mezzogiorno; ha una agricoltura "di sussistenza", che costituisce il tessuto connettivo di diversi sistemi socio-economico-territoriali nelle aree interne di alta collina e di montagna.
Risulta di conseguenza indispensabile, da un lato, aumentare la competitività dell'apparato produttivo e commerciale agricolo, e più in generale agro-alimentare, attraverso un uso più mirato delle risorse a disposizione e, dall'altro, attivare un processo di riconversione, che agevoli la transizione ad altri settori dell'economia, ma anche ad usi diversi del territorio (forestazione, inputs per trasformazioni industriali ed energetiche, ecc.).

33. In questa cornice si inserisce la strategia italiana per la riforma della Politica Agricola Comune.

34. Mantengono in generale validità le linee guida indicate dal programma quadro del Piano Agricolo Nazionale. Esse hanno ispirato l'azione condotta nel corso degli ultimi due anni nelle sedi comunitarie. Esse si sono confrontate, e si confrontano tuttora, con le indicazioni contenute nel documento della Commissione delle Comunità Europee sulle prospettive della PAC, noto come Libro Verde (luglio 1985), la cui elaborazione è avvenuta nel contesto delle riflessioni ed orientamenti avviati dalla Presidenza italiana nel primo semestre del 1985.

35. A partire dalla svolta del 1984, si è posta per l'Italia la necessità pregiudiziale di risalire la china per temperare il più possibile le clausole di

penalizzazione per la nostra agricoltura derivanti, oltre che da una concezione fortemente sbilanciata delle realtà "regionali" dell'agricoltura europea, dalla scelta di strumenti, quali le quote fisiche individuali di produzione, rivelatisi illusori e impraticabili.
Con un crescendo di iniziative, l'Italia si è mossa nella direzione di una profonda revisione degli indirizzi contenuti nel pacchetto 1984.
L'Italia si è battuta perchè le grandi eccedenze comunitarie, soprattutto quelle del settore lattiero-caseario, venissero bloccate là dove esse si formano e non con misure dirigistiche indiscriminate tendenti a scaricare sui paesi non eccedentari l'onere del riequilibrio.
Sia pure con vicende alterne, la linea italiana ha finito obiettivamente per imporsi. Il pacchetto di misure varato a Bruxelles il 16 dicembre 1986 apre una linea nuova in due fondamentali settori, quello del latte e quello della carne bovina.
L'Italia, che non concorre minimamente alle eccedenze di latte, è esonerata dall'obbligo della riduzione lineare della produzione e concorre solo su base volontaria e con incentivi nazionali alla regolazione delle quantità prodotte. La Comunità rinuncia di fatto alla prescrizione dirigistica di quote individuali per produttore, sostituendo a meccanismi di penalizzazione, risultati inefficaci, meccanismi di incentivo all'abbandono delle produzioni, esattamente secondo lo schema italiano.

36. Ma, al di là della difficile e non infruttuosa opera di recupero l'azione italiana a Bruxelles si pone, in rigorosa continuità con le linee guida esposte nel programma-quadro, obiettivi specifici legati alla riforma della politica agricola comune.
Ci poniamo un triplice obiettivo, all'interno delle decisioni che di anno in anno devono essere assunte in materia di prezzi, di misure agri-monetarie, di politica delle strutture; ma anche all'interno di una più profonda revisione dei meccanismi chiave delle organizzazioni comuni di mercato.

37. Primo obiettivo: l'equilibrio delle produzioni. Permane il rischio, nella presente evoluzione della politica agricola comune, di uno sbilanciamento nel peso delle politiche di sostegno tra produzioni e aree produttive "forti" e produzioni e aree produttive "deboli". Lo stesso dicasi per quanto riguarda la distribuzione del carico delle politiche restrittive.
L'Europa verde deve essere preservata nell'integralità delle sue vocazioni produttive.
La riduzione dei livelli di protezione da parte della Comunità tende ad indurre un processo di "rinazionalizzazione" di alcune politiche agricole.
Tale processo, se non tenuto sotto controllo, può portare a diversi risvolti negativi. Può, innanzitutto, favorire le agricolture degli stati membri più ricchi può provocare gravi squilibri nei livelli occupazionali soprattutto nelle Regioni più svantaggiate; può allontanare nel tempo, per i segnali contraddittori che trasmette, la necessaria ristrutturazione del sistema produttivo europeo; può, anche, allontanare nel tempo la trasformazione del mercato comunitario in un vero e proprio mercato "domestico", indicata a livello politico per tutti i

settori dell'economia come uno dei grandi obiettivi della Comunità nei prossimi anni (la realizzazione del "mercato unico" è il grande obiettivo da realizzare entro il 1992).

38. Secondo obiettivo: l'equilibrio finanziario nel quadro del bilancio della CEE. Sono note le caratteristiche di vincolo costrittivo rappresentate dal peso assoluto e relativo della spesa agricola, massimamente di quella imputabile alla politica dei mercati, in rapporto all'ammontare complessivo delle risorse finanziarie della Comunità. Sono ugualmente evidenti le difficoltà politiche, dovute essenzialmente alla riluttanza di non pochi stati membri, che si oppongono ad un aumento delle risorse proprie, anche in presenza delle idee innovative che la presidenza della Commissione CEE ha messo sul tavolo in questo inizio del 1987.
E' necessario uscire da questo circolo vizioso che può trasformarsi in un circuito perverso.
E' necessario, da un lato, proseguire in maniera rigorosa e coerente sulla strada tracciata con le decisioni del dicembre 1986. Le eccedenze vanno ridotte, sia pure con gradualità, là dove esse si formano. Ad una finanza di sostegno occorre, per una certa parte, sostituire una finanza di riconversione. Quest'ultima può assicurare un effetto ammortizzatore sul piano sociale, in termini di reddito sostitutivo per i produttori. Ulteriori vantaggi potranno derivare da una più energica politica di destoccaggio, quale quella recentemente intrapresa secondo una linea fortemente appoggiata dall'Italia, che ha a sua volta intrapreso analoga politica, relativamente alle scorte derivanti da interventi nazionali. Ma è necessario, d'altro lato, accrescere il volume delle risorse proprie. Una volta portata a proporzioni governabili la spesa agricola e caduto un certo alibi preso come pretesto per giustificare l'inerzia, occorre pareggiare alle ambizioni proclamate di una più forte integrazione e di nuove politiche i volumi delle risorse dedicate. Esauritesi ormai le disponibilità dell'accordo di Fontainebleau, che sancì l'aumento da 1 a 1,4 della percentuale IVA, diviene inderogabile la necessità di provvedere. Il 1987 sarà un anno di decisioni cruciali.

39. Terzo obiettivo: l'equilibrio nel sistema delle transazioni esterne. La già segnalata riduzione del grado di "indipendenza" delle decisioni comunitarie in materia agricola, le inquietanti tensioni che percorrono le relazioni CEE -USA, la responsabilità comune verso i paesi in via di sviluppo, impongono una visione lungimirante, diretta a ricomporre il più possibile un quadro di compatibilità internazionali, soprattutto nel settore delle grandi "commodities" agricole.
L'Italia sostiene una linea di moderazione in materia di sostegno alle esportazioni comunitarie. Esiste una vocazione esportatrice dell'Europa, ma essa non può essere esaltata a qualunque prezzo.
D'altro canto, in aree di larghissimo deficit strutturale per la CEE, come nel settore delle proteaginose, occorre indurre altri alla moderazione, non essendo immaginabile il protrarsi indefinito di una situazione di assoluta preferenza, quale quella accordata in sede GATT nel corso degli anni '70.

40. Guidata da questi obiettivi, la linea italiana a Bruxelles utilizzerà ogni spazio negoziale possibile per raccordare l'ordinamento comunitario, sia sul versante delle organizzazioni comuni di mercato sia su quello delle politiche comunitarie, per attivare sinergie con gli indirizzi e le azioni che stiamo sviluppando sul piano nazionale.
Tali sinergie appaiono indispensabili per la difesa dei redditi dei produttori agricoli. Le stesse politiche di riconversione non possono trascurare quello che il Piano Agricolo Nazionale definisce come obiettivo unificante della politica agricola nazionale.

41. In un'ottica di propulsione strategica dell'agricoltura, l'Italia sosterrà a Bruxelles la necessità di esplorare strade nuove nella direzione di un ampliamento della domanda di prodotti agricoli. Una comunità che annovera tra i suoi membri paesi tra i più avanzati del mondo non può non porsi il problema, in particolare, delle biomasse utilizzabili a fini energetici.
Il problema è posto nel Libro Verde. Ma occorre vincere una ancora diffusa atmosfera di resistenze e riluttanze.

LE AZIONI NAZIONALI

42. Le nuove condizioni dello scenario internazionale, la svolta della politica agricola comune, l'azione italiana a Bruxelles, sono gli elementi di partenza con i quali deve misurarsi la politica economica in agricoltura. Essa non può essere definita solo dalle influenze del quadro esterno e non si limita alle azioni finanziate dalla legge 752/86.
Da questo punto di vista l'aggiornamento del Programma quadro del Piano agricolo nazionale, prima ancora del completamento con piani specifici di prodotto, che comunque devono essere approvati entro il 30 novembre 1987, significa far seguire alle linee strategiche del Programma stesso e premettere alla definizione delle azioni orizzontali una più puntuale definizione degli obiettivi e delle azioni che seguono, da adottare in tutto il territorio, anche allo scopo di rendere coerenti fra loro gli indirizzi ed i programmi sia nazionali che regionali.

43. Per corrispondere pienamente al ruolo affidato all'agricoltura di difesa del territorio ed alla strategia delle colture imposta dalla formazione delle eccedenze e dai cambiamenti avvenuti nei consumi alimentari, si impone che l'azienda agricola, come terminale dei cambiamenti della produzione e come presidio del territorio, sia in condizioni di preservare il suo funzionamento, di aumentare la sua capacità di adattamento, di sentirsi al centro del sistema agricolo.
E' necessario che la politica delle strutture riprenda nuovo vigore e non sia semplicemente alimentata dalle normative e dai finanziamenti comunitari.
In ogni realtà produttiva deve essere individuata quella parte di aziende, per ampiezza di superficie e per dimensione economica, in grado di raggiungere la

fascia ancora troppo ristretta delle aziende efficienti, alle quali destinare in via prioritaria un completo ventaglio di incentivi agli investimenti ed ai servizi che sia in grado di accelerare concretamente i tempi di questa evoluzione.
A questa promozione di aziende per il futuro deve essere particolarmente orientato un insieme di norme ed agevolazioni dirette a favorire l'inserimento dei giovani in agricoltura, anche come responsabili di nuove imprese, prima che il prossimo cambio generazionale, che interesserà una elevata aliquota degli imprenditori, determini una emorragia di aziende ed anche l'abbandono di zone fertili.
Al tempo stesso le politiche strutturali dovranno promuovere, specialmente nelle aree ad agricoltura svantaggiata, forme di diversificazione dell'impresa agricola in attività ad esse connesse e complementari che permettano di recuperare sul piano imprenditoriale livelli di efficienza produttiva e di mercato anche per le aziende a part-time.
Nella medesima direzione vanno intrapresi interventi nazionali più consistenti sul mercato fondiario tendenti a favorire processi di riordino e accorpamento onde attenuare o eliminare i permanenti ostacoli alla mobilità delle terre.

44. Rispetto alle esigenze di riconversione produttiva, alle proposte comunitarie di riduzione lineare delle produzioni, alla tendenza a compensare i minori livelli di protezione con incrementi delle rese, agli incentivi per l'abbandono dei terreni e della zootecnia, l'agricoltura italiana non potendosi affidare allo spontaneismo delle decisioni individuali necessita di indirizzi e di linee di politica agricola capaci di dare certezza di orientamento ai produttori.
La transizione va governata per salvaguardare la specificità di zone e di produzioni irripetibili in campo europeo non solo per le particolari condizioni naturali, ma anche per il cospicuo patrimonio di tradizioni, di professionalità e di strutture che si è formato. Tale obiettivo va perseguito con la realizzazione di progetti di ammodernamento e di riqualificazione delle specificità, soprattutto al fine di accentuare le diversificazioni di prodotto e di processo per una sempre più certa e migliore collocazione sul mercato.
La necessaria ricerca di produzioni alternative, pertanto, deve avvenire utilizzando zone idonee, caratterizzate da produzioni in crisi e strutture aziendali non più in grado di dedicare all'agricoltura specializzata le necessarie cure. Ciò vale pure per le zone in cui prevarranno forme di estensivazione, purchè siano curati i problemi di difesa del suolo e la utilizzazione delle risorse naturali esistenti.

45. L'iniziativa incalzante del mondo agroindustriale extragricolo, la fragilità di molta parte del sistema cooperativo, la difficoltà di realizzare in modo diffuso un sistema di accordi interprofessionali, impongono che la politica agricola nazionale non resti isolata, in quanto rivolta solo all'azienda agricola o alla fase di produzione, né divenga strumento per le attività connesse. E' pertanto necessaria la diffusione di una strategia complessiva agroindustriale, attraverso il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati compresi i consumatori.

46. L'accresciuto impatto tecnologico, l'aumento dei costi di produzione, le difficoltà di decollo di un sistema pubblico di assistenza tecnica, sollecitano la definizione di un organico disegno nazionale e, coerentemente, regionale dei servizi di sviluppo agricolo, correlati alle esigenze di sviluppo equilibrato del settore, interessanti la ricerca e la sperimentazione, l'assistenza tecnica, la formazione e l'aggiornamento professionale, l'informazione e la divulgazione. Solo una razionale politica di azioni orizzontali può recare un contributo di rilievo alla definizione dei diversi segmenti di tale disegno. Disegno che tuttavia non può essere definito, nè attuato senza il consenso di tutte le componenti interessate, ed in primo luogo le Regioni, cui spetta un ruolo determinante.

UNA ORGANICA POLITICA DEI FATTORI

47. L'approvazione della legge pluriennale di spesa consente di realizzare le "virtualità" programmatorie insite nel Piano Agricolo Nazionale che di questa legge rappresenta l'antecedente logico.
Rilevanti sono le novità di contenuto della legge 752. Si segnala fra esse il peso dato alle cosiddette "azioni orizzontali" in cui si articola una "politica dei fattori" per l'agricoltura italiana. Rilevanti le novità procedurali, volte a consentire flessibilità, rapidità, modularità alle decisioni di spesa. Rilevanti le novità di carattere istituzionale, in particolare la sanzione legislativa data all'organo permanente di consultazione fra Ministro e Assessori regionali all'agricoltura, entrato già nel nostro ordinamento come "Commissione di settore istituita nell'ambito della Conferenza permanente Stato-Regioni", e costituita con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 23 gennaio 1987.

48. La legge 752 ha già avuto una prima immediata applicazione con la complessa deliberazione del CIPE avutasi il 17 dicembre 1986.
Tale deliberazione non ha riguardato soltanto la ripartizione delle somme previste per il finanziamento delle azioni orizzontali relativamente all'esercizio 1986. Ha riguardato anche, con decisione di più forte contenuto, l'esplicitazione delle concrete articolazioni operative in cui si rifrange ciascuna delle dodici "azioni" contemplate dall'articolo 4 della legge; creando con ciò l'intelaiatura di un primo reticolo che, pur suscettibile di variazioni e integrazioni come stabilito dalla legge, costituisce già un impianto organico e coerente. Ha riguardato, infine, disposizioni di carattere generale, tra le quali spicca per la rilevanza istituzionale, il principio di azioni in regime di cofinanziamento fra lo Stato e le Regioni.

49. La legge 752 evita forme di compartimentazione predeterminata della spesa per oggetti specifici concretamente individuati, per questa o quell'opera, questa o quella iniziativa. Si limita, in coerenza con il nuovo profilo programmatico, a indicare tipologie di spesa, quelle appunto che si riconducono alle do-

dici azioni orizzontali indicate dall'articolo 4 e alle relative specificazioni contenute, azione per azione, nella citata delibera CIPE del 17 dicembre 1986.
Si pone, perciò, la questione di come orientare e finalizzare selettivamente le scelte concrete di finanziamento nell'ambito delle singole voci e nel quadro di azioni programmate che aderiscano alle linee e ai principi individuati nel presente aggiornamento.

50. Questo esercizio non ha comportato problemi particolarmente complessi per l'allocazione delle risorse compiuta relativamente alle disponibilità finanziarie nel 1986.
Una parte notevole della spesa risultava necessariamente vincolata al finanziamento di iniziative già decise ed avviate.
Ciò nonostante, alcune non secondarie determinazioni di spesa (si citano, fra queste, quelle per il programma quinquennale di meccanizzazione e quelle per lo sviluppo del sistema informativo agricolo nazionale) sono state adottate in una precisa ottica programmatoria, avendo a riferimento gli indirizzi contenuti nel Piano Agricolo Nazionale.

51. L'esercizio diviene, invece, più impegnativo a partire dalla imminente seconda allocazione di risorse, quella relativa alle disponibilità finanziarie per il 1987.
In questo caso, sempre più largo spazio dovrà essere riservato ad iniziative non solo selezionate per "qualità", secondo criteri programmatici puntuali dedotti dai generali orientamenti del Piano Agricolo Nazionale, ma anche ad iniziative finanziate per più anni, secondo regole di coerenza pluriennale.
La parte che segue del presente documento fornisce a questo esercizio i necessari criteri di priorità e di coerenza nel tempo.

52. Le disposizioni di spesa contenute nella legge, in relazione alla sua copertura finanziaria e alla sua articolazione "contabile", sono tali da consentire, in occasione delle deliberazioni prese in ciascun anno dal CIPE, il finanziamento di azioni che comportano una spesa anche per gli anni seguenti.
La caratteristica di modularità deve essere colta e utilizzata, al fine di evitare una allocazione di risorse scoordinata, puntiforme e dispersiva.

53. Nei paragrafi seguenti sono indicati, per singola azione e per gruppi di azioni fra quelle previste dall'articolo 4 della legge, i criteri di priorità, le finalizzazioni, le regole di coerenza pluriennale; in altre parole, le indicazioni programmatiche di applicazione.
Tali criteri manifestano validità programmatica anche al di là della sfera specifica delle azioni orizzontali previste dall'articolo 4. Valgono, come linee di indirizzo, anche per la spesa di diretta competenza delle regioni, finanziata con le disponibilità recate dall'articolo 3 della legge. Tale spesa, come è noto, non sottostà ad alcun vincolo predeterminato di destinazione, ma ha pur sempre, come termine di riferimento programmatico, gli indirizzi fissati dal Piano Agricolo Nazionale.

Una qualche forma di più stretta saldatura fra spesa dello Stato e spesa propria delle regioni è data dal regime dei programmi concertati e cofinanziati che rappresenta una delle novità maggiori del nuovo contesto dispositivo. Si tratta di una spesa in certo modo contrattata fra Stato e regioni, con importanti effetti di sinergia sul piano economico e di fruttuosa collaborazione sul piano istituzionale.

LE AZIONI PER LA RICERCA

54. La ricerca assume, nel quadro delle azioni orizzontali previste dal PAN e dalla legge 752, una triplice rilevanza: logica, strategica, operativa.
Logica, perchè si pone come necessario antecedente di una trasformazione del sistema agricolo rispettosa delle peculiarità del nostro paese.
Strategica, poichè su di essa poggia un disegno complessivo di adattamento alle mutate condizioni del contesto nazionale ed internazionale.
Operativa, in quanto destinata a trasferire alle imprese agricole gli strumenti per dominare i vincoli esistenti.

55. La ricerca, per sua natura, deve operare lungo la "frontiera tecnologica"; essa deve essere finalizzata, poi, al soddisfacimento, in orizzonti temporali differenziati, delle nuove esigenze che il contesto generale pone.
Una analisi della ricerca in campo agricolo in Italia vede, con alcune importanti eccezioni, una situazione di diffusa lontananza dai principi sopra esposti. Si concentrano le risorse su progetti concernenti le tecnologie mature. Si perseguono, in prevalenza, obiettivi di produttività quantitativa, senza tener conto delle crescenti esigenze di qualità, da un lato, e di miglioramento dell'impatto ambientale dei processi di produzione, dall'altro. Si sottovaluta la necessità, derivante dall'aumento del grado di integrazione dell'agricoltura con altri settori dell'economia, di allargare i confini della ricerca stessa, tenendo conto delle fasi successive di trattamento e di conservazione e delle fasi a monte di concezione degli "inputs".

56. Si impone, quindi, una coraggiosa inversione di tendenza, che porti ad un progressivo allineamento della ricerca agricola italiana a quella di altri paesi ad elevato livello di sviluppo e ad un miglioramento della "bilancia tecnologica" con l'estero.

57. Dominano, fra i nuovi indirizzi della ricerca, quelli che si avvalgono di metodologie biotecnologiche.
Il progresso delle conoscenze ha fatto intravvedere negli ultimi anni crescenti spazi di intervento suscettibili di ricadute sul sistema produttivo: per migliorare le rese ed allargare la gamma qualitativa delle produzioni vegetali ed animali; per controllare gli elementi nutritivi del terreno; per combattere in modo diverso le malattie e gli insetti, riducendo i tradizionali interventi agrotecnici basati sulla chimica fine; per adattare i prodotti alle esigenze di trattamento e di conservazione della filiera a valle, evitando o riducendo il ricorso ad additivi chimici.

Verso le ricerche biotecnologiche deve rivolgersi in maniera crescente la ricerca in agricoltura nel prossimo futuro.

58. La situazione attuale, per quanto riguarda i centri di ricerca, è caratterizzata anche da fenomeni di dispersione delle capacità esistenti e di ridotto coordinamento delle iniziative.
Nel disegno di legge di adeguamento del Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, un punto chiave è rappresentato da un forte potenziamento dei servizi ministeriali come organo di indirizzo, di propulsione, di collegamento con le altre unità e con gli altri soggetti che operano nel settore della ricerca. Risulterà essenziale conferire flessibilità all'ordinamento degli istituti di ricerca e sperimentazione dipendenti dal Ministero dell'Agricoltura.

59. L'attuale configurazione, che riflette stratificazioni accumulatesi nel tempo, presenta un modello organizzativo disperso, eterogeneo, irrigidito nel suo assetto dal vincolo della disciplina legislativa. E' indispensabile introdurre opportune forme di delegificazione, per consentire la possibilità di ridisegnare gradualmente la struttura complessiva degli Istituti e di valorizzare moderne ed efficienti unità di ricerca.
Forme di programmazione concertata anche in relazione alle esigenze di ricerca e sperimentazione d'interesse regionale, ai sensi del D.P.R. 616 dovranno essere stabilite, in una nuova visione dei compiti del MAF, con il CNR, l'ENEA, le Università, gli altri soggetti pubblici e i centri privati.

60. Alla luce di quanto sopra e ai fini delle decisioni di spesa da adottare per il 1987 e gli anni seguenti coperti dalla legge 752, si indicano le seguenti aree di priorità.

a) Ricerca con finalizzazione innovativa di mercato. Saranno prescelti programmi indirizzati alle produzioni più rispondenti alle esigenze espresse dalla domanda interna ed estera; indirizzati, in particolare, alle produzioni in grado di coprire segmenti di mercato più innovativi o di occupare nicchie, in relazione alla situazione di mercato comunitaria e nazionale. Saranno inoltre prescelti programmi relativi a specie e varietà nuove per il nostro paese e aperte ad interessanti prospettive di mercato.

b) Ricerca con finalizzazione innovativa di ampliamento della domanda. Ci si indirizzerà, in particolare attraverso forme di collaborazione con Università e altri centri pubblici e privati (è importante in questo senso la convenzione già in corso con l'ENEA), a sviluppare produzioni specifiche volte a consentire usi innovativi o non convenzionali dei prodotti agricoli, così da favorire la formazione di domanda addizionale. Accanto agli usi industriali, rilievo speciale dovrà essere dato agli usi energetici. Il settore delle biomasse per l'energia dovrà fruire di un pacchetto di ricerca in grado di apprestare produzioni agricole ad alta specializzazione ed a rese elevate. Parametro di riferimento degli obiettivi di ricerca, come nel caso delle materie prime agricole utilizzabili per ottenere bioetanolo, sarà la progressiva riduzione del costo del prodotto finale.

c) Ricerca con finalizzazione innovativa di produzione, per il miglioramento dell'impatto ambientale. Saranno sviluppati gli indirizzi di ricerca genetica per migliorare le caratteristiche di resistenza intrinseca alle malattie e agli agenti biologici e fisici esterni. E' obiettivo essenziale quello di ridurre l'impiego di fitofarmaci, di antiparassitari e di mezzi chimici in genere attraverso l'ottenimento di varietà più resistenti ai nemici naturali. Contemporaneamente occorre lavorare alla ricerca di formulati meno dannosi all'ambiente. Lo sviluppo della lotta biologica e integrata deve essere considerato come battaglia decisiva per un rapporto più corretto fra agricoltura ed ambiente. L'alta specializzazione della ricerca in questo particolare segmento suggerisce di avvalersi anche di convenzioni con Istituti universitari, valorizzando le possibilità già offerte dalle disposizioni contenute nella delibera CIPE del dicembre 1986.

d) Ricerca con finalizzazione del miglioramento e ristrutturazione dei sistemi produttivi negli ambienti con svantaggi naturali. Saranno individuate e valutate le linee di ricerca applicate atte a definire i sistemi ed i metodi di riconversione strutturale e produttiva che, nelle diverse realtà del Paese, possono supportare l'economicità delle imprese, anche mediante l'introduzione di più indirizzi ed ordinamenti. In tale ambito sarà valutato il ruolo che può essere svolto da particolari forme di integrazione economica quale, ad esempio, l'agriturismo. Priorità dovrà essere accordata ai programmi concordati e cofinanziati con le Regioni.

e) Programmi di trasferimento dei risultati della ricerca. La valorizzazione, la divulgazione e il trasferimento delle acquisizioni della ricerca rappresentano oggi un punto critico del processo di avanzamento in agricoltura. Sulla base di una specifica direttiva nazionale di coordinamento, per i programmi da finanziare, salvo che per quelli che presentano caratteristiche di ricerca di base, si prescriverà l'indicazione di appropriate forme di divulgazione e trasferimento, attraverso le Regioni. Ciò deve valere anzitutto per i programmi di ricerca e sperimentazione agraria dipendenti dal MAF, anche per evitare il rischio di circuiti esclusivamente o quasi esclusivamente accademici. Ma in questo campo rivestono carattere di alta priorità i programmi cofinanziati con le Regioni. Tra questi, rilievo speciale assumono i progetti pluriennali di diffusione delle metodologie di lotta integrata, che dovranno coinvolgere pluralità di Regioni, tenendo conto dell'affinità delle colture suscettibili dell'applicazione delle metodologie di lotta integrata o guidata.

61. Le indicazioni che precedono rispondono ad un criterio di identificazione delle priorità.
La parte della delibera CIPE del dicembre 1986, relativa alle azioni contemplate nella lettera a) dell'articolo 4, comma 3, della legge 752, indica azioni complementari di rilievo più specifico, ammissibili a finanziamento. Non se ne fa diretta menzione in questo documento, data la sua natura di documento delle priorità.

Un quadro completo dei programmi di ricerca, comunque finanziati o cofinanziati da parte del MAF, sarà predisposto entro la fine del 1987 e annualmente aggiornato. Si avrà così a disposizione uno strumento conoscitivo utile per la programmazione e il controllo della ricerca.
Sarà posto allo studio un progetto più ambizioso, consistente nella raccolta informatizzata, nell'ambito del Sistema informativo agricolo nazionale, di tutti gli elementi concernenti la ricerca e sperimentazione agraria, quale si viene svolgendo a cura dei molteplici soggetti pubblici e privati. La ricaduta di un simile progetto potrà utilmente influenzare sia la divulgazione e il trasferimento della ricerca, sia il coordinamento delle iniziative, sia, infine, le decisioni pubbliche di allocazione delle risorse finanziarie.

LE AZIONI PER IL MIGLIORAMENTO DELLE STRUTTURE DI IMPRESA

62. Obiettivo unificante del Piano Agricolo Nazionale è, come è noto, il sostegno e lo sviluppo dei redditi agricoli. La strada per conseguire tale obiettivo passa attraverso il miglioramento della efficienza di impresa, in una agricoltura orientata al mercato.
A sua volta l'efficienza di impresa passa, ancora prima che per il miglioramento delle tecniche di produzione, attraverso l'irrobustimento delle strutture d'impresa, intese come l'insieme delle caratteristiche intrinseche, delle risorse durevoli, delle dotazioni fisse di impresa.

63. Il miglioramento delle strutture di impresa deve misurarsi con i problemi posti dalla tipologia prevalente nell'agricoltura italiana, nella quale largo spazio è occupato dalle imprese familiari. Per esse si pone il problema di come inserirsi stabilmente nel mercato. La questione tocca gli aspetti dimensionali, ma non soltanto quelli.
Emerge la necessità di continuare a favorire il processo di concentrazione e rafforzamento del tessuto produttivo della nostra agricoltura, lungo quella linea della ricomposizione fondiaria che, sia pure con esiti alterni, è sempre stata presente nelle politiche agricole succedutesi sin qui.

64. La più recente evoluzione (per non pochi aspetti si potrebbe più propriamente parlare di involuzione) delle politiche strutturali della CEE, in particolare di quelle che fanno capo alla Sezione orientamento del FEOGA, ha portato ad una attenuazione significativa dell'impatto effettivo delle misure comunitarie sul tessuto di base del sistema delle imprese agricole.
Sono noti, d'altra parte, gli indirizzi più recenti che sembrano sempre più decisamente orientare gli interventi strutturali verso la riconversione piuttosto che verso la crescita di efficienza.
Dal Libro Verde del 1985 in poi tende a restringersi il campo di applicazione delle misure di sostegno strutturale: zone di montagna, zone svantaggiate in genere, zone di rilevanza ambientale. Questo restringimento di campo è di tutta evidenza nel pacchetto strutture approvato il 4 marzo scorso: i temi, non tutti

peraltro affrontati con successo, oscillano tra pensionamenti anticipati e incentivi all'"estensivazione".
Nonostante ciò, sono da cogliere tutte le opportunità offerte dai Regolamenti comunitari, inclusi quelli che riguardano azioni integrate, come è nel caso dei PIM.

65. La legge 752 comprende, nel novero delle azioni orizzontali, il completamento e adeguamento funzionale delle opere di irrigazione e bonifica già affidate alla competenza dello Stato in agricoltura.
Dopo l'entrata in vigore del DPR 616 del 1977, la competenza del MAF assume un carattere sempre più residuale.
Pur in quest'ambito circoscritto, l'intervento pubblico assolve a compiti rilevanti ai fini del miglioramento delle infrastrutture.

66. Le considerazioni che precedono, impongono una politica di mobilità dei fattori ed in particolare della terra, intervenendo sui vincoli legislativi, organizzativi e finanziari che ostacolano i necessari processi di ristrutturazione e di adeguamento delle imprese agricole.

a) Sviluppo della proprietà coltivatrice e dell'accorpamento aziendale. Una legge individua negli interventi della Cassa per la formazione della proprietà contadina lo strumento di carattere nazionale per la promozione della proprietà coltivatrice con finalità di ricomposizione e riordino fondiario. Riveste carattere prioritario lo sforzo per favorire l'ampliamento medio della base produttiva aziendale. Le caratteristiche di frammentazione del sistema delle imprese agricole in Italia impongono, sotto pena di diseconomie strutturalmente insuperabili, un'azione costante diretta a favorire il costituirsi di aziende di dimensioni adeguate alle esigenze del mercato e ad una più favorevole combinazione dei fattori produttivi.
Va perciò promosso lo sviluppo della proprietà coltivatrice, singola o associata, essenzialmente attraverso l'ampliamento e l'accorpamento aziendale, a cura della suddetta Cassa e in collaborazione con gli enti regionali.
Un aspetto già presente negli altri paesi, ma innovativo nel quadro degli interventi nazionali di politica agraria, riguarda la diffusione di esperimenti di ricomposizione e riordino fondiario ed agrario, come premessa per una rete più efficiente di strutture produttive di base.

b) Programmi diversificati di miglioramento delle strutture aziendali. Gli interventi pubblici diretti al miglioramento delle strutture di impresa non possono prescindere dalle misure previste dai Regolamenti comunitari, in modo particolare dai più recenti, tra i quali primeggia il Regolamento 797/85. In questo campo gli orientamenti, gli indirizzi, e in certo modo anche le priorità, sono indicati dagli stessi Regolamenti comunitari. Le opzioni conseguenti saranno perciò definite nell'ambito della programmazione regionale, avendo come riferimento le indicazioni del Piano Agricolo Nazionale.
La legge 752 fornisce ai Regolamenti strutturali della CEE, per la prima volta nella storia del nostro ordinamento, un efficiente strumento di attuazione. Anzitutto la dotazione finanziaria prevista dall'articolo 5 (2.500 mi-

liardi come quota di parte nazionale) consente di mobilizzare oltre 1.600 miliardi di fondi comunitari, con un volume complessivo di investimenti per oltre 4.100 miliardi. In secondo luogo la radicale modificazione delle procedure elimina l'altro grande ostacolo che, precedentemente, aveva di fatto compromessa una efficiente applicazione in Italia dei Regolamenti strutturali.

c) Completamento e adeguamento funzionale di opere di irrigazione e di bonifica.
Per le azioni finalizzate al potenziamento e alla valorizzazione delle risorse idriche, naturale priorità è assegnata al completamento in tempi rapidi delle opere già avviate a carico dello Stato.
La legge 752, tenendo conto dello spartiacque fra competenza regionale e residuali competenze dello Stato, limita a tali opere il campo degli interventi finanziabili. Si tratta in misura notevole di spesa predeterminata. Margini, sia pure ristretti, di manovra permangono relativamente all'adeguamento funzionale, cioè alle spese integrative indispensabili per garantire l'utilizzazione delle risorse idriche rese disponibili. Si devono evitare fenomeni, ben noti soprattutto in aree del paese che più avrebbero avuto bisogno di investimenti efficienti, di inutilizzo prolungato a causa di sfasatura fra opere primarie ed opere integrative. Si impone, al di là della limitata spesa di competenza diretta rimasta al Ministero dell'Agricoltura, un raccordo effettivo tra le varie fonti e iniziative di spesa (FIO, legge per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno, leggi regionali ed in prospettiva la legge per la difesa del suolo ed il piano generale degli acquedotti), sensibilmente scompensate nelle dotazioni e scoordinate nelle procedure programmatorie.
Si impone e dovrà trovare realizzazione in tempi contenuti il Piano nazionale di destinazione delle risorse idriche previsto dal programma quadro del Piano Agricolo Nazionale.

LE AZIONI PER L'INNOVAZIONE NEI SISTEMI DI PRODUZIONE

67. L'efficienza di impresa, al di fuori degli interventi a carattere più strettamente strutturale, può essere migliorata attraverso l'innovazione nei sistemi di produzione. La legge 752 identifica anzitutto il miglioramento genetico e varietale, sia nel settore vegetale che nel settore animale. Si tratta di un fattore strettamente complementare a quello rappresentato dalla ricerca e sperimentazione: i risultati di quest'ultima sono il presupposto dell'azione successiva, che è essenzialmente azione sul campo.
L'efficienza di impresa, nelle presenti condizioni dell'agricoltura italiana, è in una certa misura funzione della strategia delle colture. Questa, a sua volta, è funzione delle acquisizioni e delle disponibilità offerte dal processo di miglioramento genetico varietale.

68. Un secondo fattore di miglioramento dei sistemi di produzione risiede nell'innovazione e nello sviluppo della meccanizzazione agricola. La meccanizzazione non è il solo tra gli strumenti "esterni" in grado di influenzare

l'efficienza di impresa. E', comunque, tra i più rilevanti e forma oggetto di una specifica indicazione legislativa.
La situazione italiana presenta, da un lato, caratteristiche di ritardo nel comparto delle macchine operatrici,soprattutto di quelle a tecnologia innovativa; denuncia, dall'altro, un grado di obsolescenza mediamente elevato per le macchine tradizionali. Dei due elementi ha tenuto conto la delibera del CIPE del dicembre 1986, nel delineare un progetto di recupero e di sviluppo.

69. Da quanto precede discendono le seguenti indicazioni di priorità, relativamente alle azioni finalizzate al miglioramento dell'efficienza di impresa.

a) Programmi per l'aumento della produttività negli allevamenti. Non può essere trascurato, ovviamente, il proseguimento di progetti e iniziative già intraprese con successo per quanto riguarda il controllo della produttività animale e la tenuta dei libri genealogici, a cura delle Associazioni di allevatori, né il completamento della rete di centri genetici e delle altre strutture di supporto alle azioni di miglioramento genetico in zootecnia, anche con riferimento alle esigenze di salvaguardia economica e biogenetica delle razze e popolazioni a limitata diffusione, nonchè alle attività per il controllo ed il miglioramento della qualità del latte. Ma alta priorità deve essere accordata ad un nuovo programma di ampio respiro, da attuare in regime di cofinanziamento con le regioni interessate, diretto a sviluppare, estendendole, le iniziative in materia di lotta alla ipofecondità del bestiame. Questa azione è esplicitamente menzionata dalla legge.
La novità del programma consiste nell'allargare progressivamente la gamma dei servizi veterinari complementari di supporto alle aziende agricole, partendo dal nucleo più tradizionale dei servizi orientati alla lotta contro l'ipofecondità. Si renderanno necessarie opportune forme di concertazione e collaborazione operativa con il Ministero della Sanità, a livello centrale, e con le istituzioni del Servizio sanitario nazionale, a livello periferico.
L'obiettivo non è di modificare l'ordinamento, che resta immutato, ma di attivare sinergie e mobilitare risorse aggiuntive, al fine di fronteggiare il fabbisogno di servizi veterinari, reso più acuto dall'allarmante ripresa delle epizoozie.

b) Programma specifico di sostegno nel settore delle carni bovine. La definizione, recentemente avvenuta nelle sedi comunitarie, del nuovo regime nel settore delle carni bovine, comporta, a livello nazionale, organiche misure di accompagnamento. E' necessario utilizzare anche in Italia spazi per iniziative complementari di sostegno, generalmente coperti negli altri paesi comunitari da misure nazionali. Già esistono i provvedimenti adottati per le razze pregiate italiane da carne. L'obiettivo è l'estensione equilibrata di tali misure, in modo da coprire sia la fascia alta delle carni pregiate, sia la fascia sottostante da portare gradualmente a standard più elevati di qualità. Tale programma, a totale carico dello Stato e finanziato in base alle disposizioni dell'articolo 4, secondo comma, della legge 752, avrà durata pluriennale e sarà via via modulato in relazione all'andamento del settore.

c) Programmi di miglioramento delle specie e delle varietà vegetali. Si devono perseguire prioritariamente la diffusione di materiali da riproduzione selezionati, la scelta di varietà pregiate, le prove di adattamento con campi di orientamento, il potenziamento delle attività nel settore fitopatologico. Anche in questo caso può applicarsi il regime di cofinanziamento con le regioni.
Sempre in questa ottica, ma con l'utilizzazione di risorse finanziarie aggiuntive previste da altre leggi, si collocano gli interventi a carattere straordinario, come i progetti di sostituzione di produzioni, di reimpianto a seguito di calamità naturali, di riorientamento delle colture.

d) Sviluppo dell'acquacoltura e allevamenti faunistici. Nonostante una certa sovrapposizione di competenze, in particolare con il Ministero della Marina Mercantile a livello centrale, le azioni di sostegno alla produttività del sistema previste dal PAN non possono non includere programmi di sviluppo dell'acquacoltura, finanziati nel quadro della legge 752.
L'Italia è tra i paesi più dotati di risorse naturali e di forti potenzialità produttive in questo campo. Si tratta di passare dalla dispersione che contraddistingue oggi le iniziative di sostegno pubblico nel settore, a forme sistematiche e coordinate di intervento. Esse si svilupperanno, a partire dalla ricerca, attraverso i vari segmenti coperti dalle azioni del Piano.
Analogamente potrà procedersi nel comparto degli allevamenti faunistici e di selvatici ai fini alimentari, anche per agevolare nuovi insediamenti produttivi specie se promossi da forze imprenditoriali giovanili. Anche negli anzidetti settori avranno priorità i programmi concordati e cofinanziati con le Regioni.

e) Programma nazionale di innovazione e sviluppo della meccanizzazione agricola. Sono già state individuate, in stretta aderenza al dettato legislativo, le seguenti priorità: introduzione di forme innovative di meccanizzazione; diffusione di macchine tecnologicamente più avanzate; sostituzione di macchine obsolete. Il relativo programma pluriennale a carattere nazionale, ma con significativo coinvolgimento delle Autorità regionali, è già stato predisposto e sanzionato con il decreto ministeriale 3 marzo 1987.
L'introduzione di forme innovative di meccanizzazione costituisce un decisivo contributo all'ammodernamento del capitale tecnico delle imprese. Sarà favorita la diffusione di nuove macchine per la raccolta meccanica delle produzioni e per le operazioni colturali. Saranno inoltre favorite macchine caratterizzate da tecnologie "energy saving" e macchine per lo sfruttamento delle risorse energetiche rinnovabili di origine agricola o al servizio dell'agricoltura. Sarà favorito, infine, in considerazione dell'elevata età media del parco macchine agricole italiano, il rinnovamento del parco stesso, con il duplice obiettivo di razionalizzare la dotazione di macchine a livello aziendale e di eliminare il materiale tecnicamente ed economicamente obsoleto.

LE AZIONI PER IL MERCATO

70. L'insieme delle tendenze che emergono nell'attuale fase di evoluzione della domanda di prodotti agro-alimentari può essere anche letto come una necessità per l'agricoltura, e per il sistema agro-alimentare in generale, di passare sempre più da una "ottica delle quantità" ad una "ottica della qualità".
Qualità significa, nella sua accezione minimale, sicurezza negli alimenti. Alcuni avvenimenti del passato recente mostrano quanto sia indispensabile rafforzare i controlli, esigenza per altro già evidenziata nel Piano.
Qualità significa, in una accezione ancora ristretta, rispondenza a standard minimi da prefissarsi per i prodotti di massa, con grandi vantaggi potenziali in termini commerciali, soprattutto sui mercati esteri.
Qualità significa, in una accezione più ampia, rispondenza a standard differenziati ("grading") in base alle caratteristiche intrinseche, con vantaggi potenziali ancora maggiori, per la possibilità di legare i prezzi a livelli riconoscibili dal consumatore e di promuovere, per questa via, livelli qualitativi più alti.
Qualità significa, infine, nella accezione più elevata, rispondenza, per caratteristiche di pregio intrinseche, gusto e immagine commerciale, ai segmenti più alti della domanda, essenzialmente nella sfera della domanda per la qualità della vita.

71. A queste successive connotazioni del fattore qualità si riconducono le azioni, secondo lo schema della legge 752 e della successiva delibera CIPE, indirizzate a quella che nel suo insieme si può definire "politica della qualità", vista come strumento di penetrazione nei mercati, nelle presenti condizioni proprie delle società industriali avanzate.
Ai fini delle decisioni di intervento demandate al CIPE, si indicano le seguenti aree di priorità.

a) Iniziative integrate nel campo della prevenzione e repressione delle frodi e delle sofisticazioni. La tutela del consumatore e la difesa della produzione di qualità vanno perseguite come due obiettivi fra loro complementari, che traggono anzi maggiore forza da una parallela implementazione. Strumento fondamentale è l'Ispettorato centrale per la repressione delle frodi, con la professionalità del suo personale, con la dotazione delle attrezzature specifiche, in particolare di quelle ad alta tecnologia, con il suo sistema informativo, con le connessioni e sinergie con gli altri soggetti pubblici operanti nel settore. Alta priorità è assegnata al potenziamento dell'Ispettorato, alta priorità è ugualmente accordata a programmi, da attuare con gli stessi soggetti previsti nel capitolo dedicato alle azioni nel settore della ricerca, per l'acquisizione di elementi utili alla conoscenza della dinamica delle frodi nei diversi comparti merceologici; per la messa a punto di nuovi metodi analitici di rilevazione delle frodi e sofisticazioni; per la creazione di modelli analitici sulla composizione degli alimenti a fini di controllo della qualità. Ove sussistono le condizioni, saranno promosse intese di collaborazione con gli organismi operanti a livello regionale.

b) Campagne di orientamento dei consumi e di educazione alimentare. L'informazione dei consumatori e l'orientamento dei consumi, attraverso campagne di educazione alimentare, rappresentano il risvolto "attivo" dell'azione di prevenzione contro le frodi e le sofisticazioni e di tutela dei requisiti di genuinità. Si promuoveranno campagne da realizzare attraverso convenzioni con organismi specializzati e mediante erogazioni all'Istituto nazionale della nutrizione, che rappresenta il principale soggetto pubblico in questa materia. La delibera CIPE del dicembre 1986 contempla anche la possibilità di iniziative e campagne attuate in regime di cofinanziamento con le regioni: l'ipotesi prioritaria è quella di iniziative cofinanziate con gruppi di regioni, interessate in comune a particolari prodotti, ma con raggio di diffusione nazionale e non solamente limitato all'ambito di una o più regioni. Prevale, in altre parole, l'ottica della tutela del consumatore piuttosto che quella della valorizzazione di un'area geografica di produzione.

c) Iniziative per il riconoscimento e la tutela delle caratteristiche di qualità (ad opera di soggetti pubblici). Rivestono carattere di priorità politiche di sostegno e valorizzazione della attività dei Comitati nazionali e delle Commissioni di prodotto che operano, in base all'ordinamento vigente, per la tutela delle denominazioni di origine e dei marchi di qualità.
Ai settori tradizionalmente disciplinati, come il vino che si giova da un venticinquennio delle disposizioni in materia di denominazione di origine o come i formaggi e i prosciutti, se ne devono affiancare altri, come la carne bovina prodotta da razze pregiate italiane o comunque con caratteristiche garantite, in modo da estendere guadualmente l'ambito della tutela della garanzia di qualità. Le disposizioni relative dovranno ispirarsi al principio della delegificazione. Cura particolare dovrà essere dedicata alle procedure, con una coraggiosa riforma di quelle non poche norme attuali che hanno effetti di appesantimento e rallentamento.

d) Iniziative per la definizione e controllo di standard di qualità (ad opera delle Associazioni dei produttori). Non poche disposizioni contenute nei regolamenti comunitari, come ad esempio in quelli che hanno riformato nell'autunno 1983 l'"acquis communautaire" nel settore ortofrutticolo, attribuiscono alle Associazioni dei produttori e alle loro Unioni responsabilità dirette nella politica di qualità: determinazione degli standard circa le caratteristiche intrinseche dei prodotti, norme sulle dimensioni, sul confezionamento, sulla presentazione, sulla etichettatura, ecc. La legge 752, da un lato, rafforza il mondo delle Associazioni modificando lo "status" delle Unioni nazionali che le raggruppano; dall'altro, prevede espressamente il ruolo delle Associazioni dei produttori e loro Unioni per il riconoscimento e la valorizzazione delle caratteristiche di qualità dei prodotti agricoli.
Assume, in questo quadro, carattere prioritario il sostegno finanziario da accordare a programmi nazionali e pluriennali presentati dalle Unioni nazionali delle Associazioni dei produttori. Tali programmi conterranno: obiettivi di classificazione, normativa di standard di qualità, metodologie per il controllo, specializzazione del personale dedicato, informatizzazione delle

procedure. Priorità sarà data ai programmi presentati dalle Unioni interessate che, insieme agli scopi di una politica di qualità, si propongono obiettivi di concentrazione e razionalizzazione dell'offerta, in un settore dove fortissimo è il divario tra la situazione italiana e quella dei paesi comunitari concorrenti.

e) Promozione commerciale sul mercato interno e su quelli esteri. Sul mercato interno le iniziative promozionali saranno realizzate secondo una triplice linea guida. La prima: le iniziative saranno promosse dal Ministero dell'Agricoltura ma attuate mediante convenzioni con gli organismi nazionali di settore, esattamente secondo la formula stabilita legislativamente per la campagna straordinaria di promozione del vino (articolo 14, comma 2, della legge 7 agosto 1986, n. 462). La seconda: si dovrà rafforzare il legame anche di immagine con le caratteristiche di qualità del prodotto oggetto di campagna promozionale. La terza: la promozione commerciale sarà affiancata, in tutti i casi in cui ciò sia necessario o opportuno, dalla informazione ed educazione alimentare.
Per quanto riguarda la promozione commerciale all'estero, l'obiettivo da raggiungere non è tanto quello di una conoscenza generica del prodotto italiano, quanto la percezione delle caratteristiche di originalità e di tipicità che lo contraddistinguono, anche in ragione del suo collegamento ad un mondo che si chiama Italia (formula del Made in Italy). Occorre puntare ad un inserimento stabile del prodotto italiano nei modelli di consumo degli altri paesi industriali, sulla scia della tendenza della internazionalizzazione dei consumi.
La formula prioritaria di intervento è quella delle convenzioni da realizzarsi con l'ICE, con la collaborazione degli organismi internazionali di settore. Si pone il problema del potenziamento e specializzazione dell'ICE, a sostegno della sua azione nel settore dei prodotti agricoli e agro-alimentari. Il disegno di legge governativo, divenuto poi la legge 752, prevedeva originariamente l'istituzione di una sezione autonoma dell'ICE per il settore agro-alimentare. Le formule possono variare, il risultato deve essere assicurato in termini di potenziamento dell'Istituto responsabile della promozione all'estero dei prodotti agro-alimentari. La legge 752 prevede, infine, la possibilità di "vendite promozionali". Si tratta di operazioni, da scegliere con criteri di accurata selezione e sulla base di precise analisi di mercato, tendenti all'obiettivo di allargare l'area della domanda, trasformandola da potenziale in effettiva (tipico è il caso della domanda potenziale di prodotto trasformato del pomodoro, espressa da paesi che hanno il riso come alimento di base).

f) Iniziative integrate per la presentazione di prodotti sul mercato. Potranno essere agevolate le iniziative assunte sui mercati nazionali e, all'interno delle azioni promosse dall'ICE, su quelli esteri, dalle Associazioni dei produttori e loro Unioni riconosciute per assicurare la presentazione di prodotti tipici e rispondenti ad elevati standard qualitativi in conformità ad accordi e contratti definiti con le grandi organizzazioni distributive.

LE AZIONI PER L'ASSOCIAZIONISMO E LA COOPERAZIONE

72. Il Piano Agricolo Nazionale individua, tra le azioni orizzontali a sostegno dell'agricoltura, "una politica delle forme associative".
Si cita il paragrafo 176 del programma-quadro del PAN: "L'agricoltura italiana ha, nella odierna situazione delle strutture associative, uno dei suoi fattori critici. Insieme a segni evidenti di un importante cammino compiuto, permangono insufficienze ed inefficienze. Sensibile è la distanza che ci separa, in questo campo, dagli altri paesi europei".

73. La situazione italiana presenta elementi peculiari rispetto a quelli che generalmente si rinvengono negli altri paesi della Comunità. Una di queste peculiarità è rappresentata da un assetto sostanzialmente bipolare delle forme associative.
Da un lato si collocano le associazioni di produttori, a loro volta raggruppate in unioni nazionali, soggette generalmente a disposizioni di carattere comunitario. I loro compiti, nel nostro paese, non si estendono molto al di là dell'assistenza e rappresentanza "sindacale", specialmente con riferimento agli accordi interprofessionali, della gestione degli aiuti comunitari e della cura delle operazioni inerenti agli interventi AIMA. Mancano normalmente forme di gestione collettiva dell'offerta e, a maggior ragione, presenze agro-industriali.
Dall'altro lato si colloca il mondo della cooperazione, sempre più orientato verso iniziative nel campo della lavorazione, trasformazione industriale e commercializzazione dei prodotti agricoli.
Questa dicotomia non deve, tuttavia, far perdere di vista la sostanziale unitarietà dei problemi, delle motivazioni e delle finalità con cui si confrontano le forme associative, di qualunque tipo esse siano, in agricoltura. Ad una medesima strategia si devono ispirare, dunque, le azioni di sostegno più specificamente dirette alle associazioni di produttori e loro unioni e quelle indirizzate al settore della cooperazione. Diversi naturalmente sono gli strumenti e le articolazioni operative.

74. Una strategia comune per le forme associative si impone. Occorre spostare il baricentro delle attività delle associazioni e loro unioni più avanti di quanto non sia ora, nell'itinerario che va dalla produzione al mercato. Occorre portare la cooperazione a collocarsi, in condizioni di economicità per le sue imprese, in una chiara prospettiva di mercato.
L'innovazione nelle modalità di raccordo dell'agricoltura con i settori a valle costituisce, in realtà, una componente fondamentale del processo di aggiustamento in corso.
La progressiva differenziazione del mix produttivo, legata alla segmentazione dei mercati, rende sempre più necessario per le imprese agricole, un sistema articolato di segnali sull'evoluzione dei mercati. Lo sviluppo tecnologico tende, d'altro canto, ad accentuare la necessità di interconnessioni e di raccordi tra produzione agricola e trasformazione industriale.
La molteplicità e la variabilità nel tempo delle possibilità di integrazione che si possono creare richiedono fantasia e flessibilità, richiedono il superamento delle rigidità proprie degli schemi tradizionali.

L'obiettivo finale deve essere quello di rendere il sistema agro-alimentare equilibrato in termini di potere contrattuale delle diverse componenti, competitivo sui mercati internazionali e nazionali, capace di adattarsi con rapidità alle continue variazioni dell'ambiente.

75. Per quanto riguarda le imprese cooperative in particolare, è necessario collocarle nel quadro della presente situazione che caratterizza il settore della trasformazione industriale dei prodotti agricoli.
Complessivamente l'industria alimentare italiana rimane caratterizzata da un elevato livello di dispersione. Si accentua, però, la concentrazione in molti dei settori più strettamente industriali; si concentrano le imprese nella fascia dimensionale più alta e cresce il peso dei grandi gruppi, in analogia con quanto avviene all'estero.
Si assiste ad un crescente interesse, dopo la stasi degli anni settanta, delle grandi imprese internazionali ad acquisizioni in Italia; si assiste anche, però, ad un importante processo di crescita dimensionale e di internazionalizzazione di alcuni dei principali gruppi italiani (ancora piccoli su scala internazionale), attraverso acquisizioni in Italia e all'estero e attraverso meccanismi di crescita interna.
In questa cornice si colloca il positivo, anche se difficile, tentativo del sistema cooperativo di superare i caratteri di fragilità organizzativo-gestionale e finanziaria, derivanti in larga misura dai ritmi e dalle modalità della sua crescita, e i caratteri di fragilità strategica, derivanti dal preponderante posizionamento nei settori di prima trasformazione destinati alla stagnazione o al declino.

76. Nel quadro della strategia sopra delineata, assumono rilievo prioritario le seguenti azioni.

a) Sostegno e sviluppo delle Associazioni riconosciute di produttori agricoli e loro Unioni. L'articolo 8 della legge 752 costituisce, con la definizione di un nuovo status per le Unioni nazionali riconosciute dalle Associazioni di produttori agricoli, il presupposto ordinamentale per il potenziamento del sistema delle Associazioni dei produttori e delle loro Unioni nazionali. Sono fondamentali le funzioni di tutela e di rappresentanza conferite alle Unioni; nuova rilevanza deriverà anche dalla legge sugli accordi interprofessionali.
Ma tale nuova opportunità rende ancora più imperativa un'opera di vigilanza e di attenta cura selettiva nella concessione dei riconoscimenti alle Associazioni. Assume dunque priorità, come condizione di fatto per il rafforzamento dell'associazionismo in agricoltura, un'azione di riordino condotta nel rispetto della regolamentazione comunitaria e in collaborazione con le Unioni nazionali. Si devono evitare duplicazioni di appartenenza associativa, distorsioni nei compiti, vocazione quasi esclusiva alla amministrazione delle provvidenze comunitarie. Indispensabile appare il rafforzamento degli organi ministeriali preposti al settore.
Già sulla base delle articolazioni recate dalla delibera CIPE del dicembre 1986, sono finanziabili i programmi predisposti dalle Unioni nazionali in collaborazione con le Confederazioni professionali.

b) Sostegno e sviluppo della cooperazione agricola di rilevanza nazionale. Sulla base delle osservazioni che si sono fatte sopra, risulta evidente come la cooperazione agricola sia giunta nel paese ad un punto di svolta. Non si tratta soltanto di reggere alla difficile prova imposta dalla translazione dai tradizionali settori di lavorazione e prima trasformazione ai nuovi e più avanzati segmenti del sistema agro-industriale; con i congiunti problemi a livello di "management", di capitali, di strutture finanziarie. Si tratta soprattutto della capacità complessiva degli organismi di grado superiore di governare una realtà complessa e in molti casi puntiforme; di salvaguardare il principio stesso della cooperazione, coinvolgendo i soci nella capitalizzazione delle cooperative ed evitando che improprie rendite di posizione dei soci determinino diseconomie insopportabili nell'impresa cooperativa; di disinvestire con tempestività ogni qual volta si rende necessario far cessare attività non più risanabili; di investire nelle direzioni assistite da prospettive di mercato, mirando a sviluppare sia le innovazioni di processo che quelle di prodotto.

I mezzi finanziari posti a disposizione dalla legge 752 saranno perciò impiegati, con rigorosa selettività, essenzialmente lungo tre linee, derivanti dalla legislazione in materia a partire dalla legge 403 del 1977.

La prima linea riguarda il finanziamento degli investimenti, sia per l'acquisizione che per la realizzazione o il potenziamento di impianti di trasformazione dei prodotti agricoli.

La seconda riguarda forme di promozione e sostegno, attraverso contributi alle spese di gestione, identificabili in stretta relazione con il grado di economicità complessivo dell'impresa.

La terza riguarda, in casi di imprese cooperative in difficoltà transitorie, forme di concorso pubblico dal lato degli interessi ad iniziative di consolidamento dell'indebitamento bancario esistente.

Sarà in ogni caso accordata priorità alle iniziative che comportano il concorso dei soci alla ricapitalizzazione della cooperativa. Quando si tratti di risanamento, il concorso dei soci alla ricapitalizzazione sarà previsto come condizione tassativa. Si prepara, per questa via, un terreno favorevole all'introduzione, che dovrà essere realizzata nel corso del 1987, dello speciale fondo previsto dall'articolo 7 della legge 752, diretto ad incentivare pubblicamente la ricapitalizzazione delle cooperative di rilevanza nazionale.

c) Concentrazione della offerta dei prodotti agroalimentari. Il mercato di consumo, specie dei grandi centri urbani, si è andato profondamente modificando anche per la presenza di prodotti sostenuti da una spinta concorrenzialità commerciale e di quelli di una industria agro-alimentare sempre più "distante" dalla fase di produzione agricola.

Occorre incidere profondamente su tale realtà che nel lungo periodo potrebbe fare allontanare sempre più i produttori dal mercato e di contro fare aumentare il peso relativo dei settori extra agricoli.

A tal fine appare opportuno agevolare e finanziare organismi associativi o consortili che vedano la presenza congiunta dei produttori, preferibilmente già organizzati in cooperative, consorzi od associazioni, e quella di imprese commerciali e di industrie agroalimentari.

LE AZIONI PER L'INFORMAZIONE

77. La complessità del sistema agro-alimentare, la grande frammentazione esistente nel mondo delle imprese agricole, la turbolenza dell'ambiente economico esterno, impongono la maggior conoscenza possibile dei fenomeni per assicurare una reale capacità di governo.
L'informazione costituisce l'elemento trasversale di tutte le altre azioni e delle politiche da attuare.
I dati concernenti la produzione agricola sono in genere disponibili con ritardo; difficoltà intrinseche e ostacoli alla rilevazione determinano incompletezza e talvolta anche scarsa affidabilità nelle statistiche agricole. Gli stessi dati relativi all'impiego dei fondi pubblici in agricoltura risentono attualmente di analoghi limiti.
L'avviamento del Sistema informativo agricolo nazionale (S.I.A.N.), deciso con la legge 194, rappresenta una scelta strategica e una straordinaria opportunità per colmare gradualmente ma risolutamente il "gap" di informazione esistente.
L'intero settore dell'informazione sull'agricoltura e al servizio dell'agricoltura sarà riorganizzato e reso più funzionale alle esigenze del settore, in una ottica di coordinamento e di sinergia con l'attività delle istituzioni operanti nel settore.

78. Acquista valore fondamentale la collaborazione con l'ISTAT, cioè con l'istituzione pubblica che non solo è responsabile nel nostro paese delle informazioni ed elaborazioni statistiche, ma che rappresenta, per disposizione comunitaria, l'unica fonte italiana per le statistiche ufficiali della CEE (EUROSTAT).
Rilevanti per la generalità dei settori produttivi, le informazioni statistiche acquistano una importanza specialissima per il settore agricolo, in presenza di una fase della politica agricola comune che è contraddistinta dall'introduzione di una serie di misure limitative delle quantità prodotte. Dati statistici inesatti possono, in questo caso, recare un grave danno economico.
Il Comitato misto recentemente istituito tra MAF e ISTAT rappresenta la più alta sede di coordinamento. Il potenziamento del S.I.A.N. consentirà, a sua volta, di migliorare la qualità delle informazioni che confluiranno successivamente nelle elaborazioni ufficiali dell'ISTAT.

79. La chiave di volta per la messa in opera del S.I.A.N. è l'interconnessione con l'attività di informazione sviluppata dalle regioni.
Dovrà valere il principio della reciproca messa a disposizione del materiale informativo. Dovrà essere assicurata la compatibilità tecnica dei rispettivi sistemi. Dovrà realizzarsi una progressiva assimilazione di procedure e di professionalità.
Già la delibera del CIPE del dicembre 1986 ha provveduto a finanziare, nell'ambito del potenziamento del S.I.A.N., la progettazione relativa alle modalità tecniche e organizzative di connessione con i sistemi delle regioni e in generale con le banche dati esistenti.

80. L'architettura delle azioni da svolgere in questo quadro comprende i seguenti punti specifici.

a) Potenziamento del Sistema informativo agricolo nazionale. Si tratta di una tipica azione a carattere pluriennale. Il programma 1986-90 prevede lo sviluppo di nove sottosistemi. La maggior rilevanza spetta al primo sottosistema, cioè al sottosistema "gestione centrale"; esso prevede un'area di intervento "normativa" (informatizzazione delle disposizioni comunitarie, nazionali e regionali riguardanti direttamente o indirettamente l'agricoltura); un'area di intervento "finanziaria" (conoscenza dei trasferimenti di risorse finanziarie pubbliche, comunque afferenti al settore agricolo); un'area di intervento "economica" (finalizzata alla conoscenza delle informazioni concernenti le produzioni, le strutture produttive, i dati di mercato).
E' rilevante inoltre il sottosistema "territoriale integrato", articolato su due aree di intervento, territoriale e agro-meteorologica.
Gli altri sette sottosistemi riguardano aspetti inerenti sia all'attività della Pubblica Amministrazione, con finalità di automazione delle procedure e di supporto decisionale, sia all'attività di altri fenomeni interessanti in senso lato il mondo agricolo.
L'implementazione del S.I.A.N. avverrà nell'ambito della convenzione-quadro già stipulata tra il Ministero dell'Agricoltura e l'AGRISIEL, società dedicata a prevalente partecipazione statale. Sarà previsto un rapporto annuale sullo stato di avanzamento del sistema.
L'AGRISIEL potrà giovarsi per rilevazioni di tipo non convenzionale dell'opera di organismi specializzati. Nel settore delle rilevazioni sul campo, in presenza di accertata inadeguatezza della struttura regionale, l'AGRISIEL utilizzerà gli stessi organismi, d'intesa con le Regioni.

b) Sviluppo dell'informazione attraverso l'attività di Enti pubblici dedicati. Riveste in questo campo importanza particolare l'attività di un Ente ad alta specializzazione quale l'ISMEA (l'Ente pubblico risultante dalla fusione di IRVAM e ITPA). La legge 752 prevede espressamente erogazioni agli Enti pubblici istituzionalmente preposti alle attività rientranti nella politica dei fattori, come delineato all'articolo 4 della legge. Il monitoraggio sull'andamento dei mercati, la messa a disposizione, anche con moderni procedimenti telematici, delle informazioni ottenute, le interconnessioni con il Sistema informativo agricolo nazionale: sono questi gli elementi innovativi che dovranno caratterizzare l'attività dell'ISMEA.

81. Le indicazioni che precedono coprono la parte agricola in senso stretto delle azioni orizzontali previste dalla legge 752.
Acquista una rilevanza a sè l'azione indicata all'articolo 4, terzo comma, lettera e): "interventi nel settore delle foreste e delle aree protette attribuiti alla competenza del Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste; prevenzione e lotta contro gli incendi boschivi attraverso mezzi e servizi aerei".
Questa azione è direttamente mirata ad uno degli obiettivi essenziali che un paese come l'Italia, industrializzato e densamente popolato, deve proporsi nel

quadro di una politica complessiva del territorio e dell'ambiente. Ci si riferisce alla salvaguardia del patrimonio forestale e delle aree protette.
Esistono, soprattutto, nella fase attuale, interconnessioni tra azioni nel settore agricolo e azioni nel settore forestale. Esistono porzioni del territorio che si possono considerare fungibili rispetto alle due utilizzazioni.
Il patrimonio forestale si accredita non solo per una funzione protettiva ma anche per una funzione produttiva.
Tutta questa materia sarà inquadrata nelle determinazioni del Piano forestale nazionale, la cui presentazione è imminente. L'inventario forestale nazionale, testè compiuto, fornisce al Piano forestale un aggiornato supporto conoscitivo.
Alla luce di queste circostanze, appare più utile comprendere nelle azioni contemplate nel Piano forestale nazionale le indicazioni di priorità che si riferiscono anche agli interventi previsti per il settore delle foreste ai sensi dei regolamenti comunitari specifici e delle aree protette e per la lotta contro gli incendi boschivi.

87A4438

GIUSEPPE MARZIALE, *direttore* FRANCESCO NOCITA, *redattore*

(8651987) Roma - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - S.